

石巻市立大川小学校裁判の理科教育，公教育，学校運営上の意義

児童4名、教員1名を除き現場にいた多数の児童、教職員、地域住民らが犠牲となった大川小学校被災の原因究明が仙台地裁，高裁を通じて進んできた。発表者が集めた関連資料とあわせ，わかっても知識が生かされない問題，一人一人の教員が力を合わせれば実現できる組織力が発揮できない問題が浮かび上がってくる。

★概要：大川小被災はなぜ，どのように生じたのか（投影スライド資料参照）

★地学知識の面からみた大川小被災（地震学会モノグラフ論考参照）

★教師，児童，保護者らの危機感が生かした学校とのちがい（雄勝，相川，戸倉，山下第二小，釜石事例などとの比較から，投影資料参照）

★2004年宮城県第3次地震被害想定と2011年宮城県第4次地震被害想定調査中間報告（津波過小評価の問題は，週刊金曜日論考参照）→大川小は宮城県内で最も危険な場所であったが，その知見がどう扱われたのか（教員研修，ハザードマップなど，投影資料参照）

★大川小控訴審で裁判所が原告・被告に求めたこと（求釈明・学校保健安全法参照）

★明らかにしたこと（判決骨子・要旨最終ページ抜粋など参照）

★バッファゾーン明示義務／避難地域指定問題（配付資料参照）→災害伝承の困難問題

★討議希望：判決の受けとめられ方（現場へのエールか，重しか）のちがいをどうみるか（報道資料など参照）

行政検討用ハザードマップの記載内容

- 各行政部署の各作成目的に応じて「予防対策用情報」及び「応急対策用情報」を記載。
- 記載内容は、共通情報である浸水予測区域などの「基本情報」の他、各業務で必要となる「目的別情報」を重ね合わせて表示。

浸水予測区域、要避難区域等の表現方法

- 確実な避難のため、災害特性、地形、居住状況などを考慮して、浸水予測区域の外側に一定のバッファゾーンを設け、浸水予測区域とバッファゾーンをあわせて要避難区域とする。
- 浸水予測区域、要避難区域は、住民に浸水被害をイメージしやすいように表示内容や着色方法を設定。

●バッファゾーンとは、浸水予測計算上は浸水しないが、予測の不確実性を考慮すると浸水の恐れのある区域。

内閣府(防災担当)ほか:津波・高潮ハザードマップマニュアルの概要(2004)から

指定避難所に関しては、本庁及び各総合支所でそれぞれ候補となる施設を挙げ、宮城県による第三次地震被害想定調査（平成16年3月）や国土交通省北上川下流河川事務所による「北上川水系北上川浸水想定区域図（石巻市）」などに基づいて、津波や洪水の浸水予測など災害危険の有無と、その立地の標高などを勘案して、安全性を確認の上で指定された。

なお、この地域防災計画の修正と並行して、「日本海溝・千島海溝付近海溝型地震に係る地震防災対策推進計画」の策定が県から求められた。この際、「津波に関する防災対策を講ずべきものに係る区域」の指定が行われたが、この特定にあたっては、県の発表した第三次地震被害想定調査の津波予想浸水域をもとに、地図上で対象区域を町丁目単位にするという作業が行われた。この結果、河北地区においては、次表の地区が対象区域とされた。なお、町丁目名に誤りがあるが、どの段階で誤りが生じたのかは不明である。

河 北	福地字大正、 <u>銚田</u> 、 <u>銚田</u> 字山下、 <u>釜谷</u> 字新町裏、 <u>釜谷</u> 字谷地中、 <u>釜谷</u> 字川前、長面字鳥屋場、長面字須賀、長面字洞が崎、長面字平六、長面字角内谷地、長面字梨木、長面字江畑、尾崎字弘象
-----	---

大川小学校事故検証委員会報告書（2014）19ページに加筆

大川小学校付近の過去の災害履歴

発生日	災害内容
文久8年7月3日 (原文のまま)	洪水で倉埵、福地、相野谷、橋浦の各村堤防破壊
明治29年6月15日	明治三陸大津波（長面にて、死者1名、流失家屋1）
昭和8年3月3日	昭和三陸大津波（長面・尾崎間橋梁全て流失、須賀海岸堤防表法20間決壊、海門口防波堤30間流失） （長面にて津波痕跡高3m）
昭和53年 6月12日	宮城県沖地震（震度5）
昭和55年12月24日	台風による風水害（長面地区大被害）
平成15年 7月26日	宮城県北部連続地震発生（大川小学校異常なし）
平成18年10月 7日	低気圧接近により尾崎地区を中心に床下浸水の世帯がでる。
平成22年 2月28日	チリ地震津波により住民避難所となる （11時20分開設指示～21時50分避難所待機解除）

大川小学校事故検証委員会報告書(2014)から

第9図
昭和8年浸水区域図

第10図
昭和35年浸水区域図

28 加藤・阿部・島田・阿部——チリ沖地震津波調査報告

第1図

第2図

宮城県：チリ地震津波報告書（1961）から

バッファゾーン明示義務の根拠となったと考えられる宮城県での津波体験の記録。

津波によって浸水域は変わる，逆転も生じる。

表2 GPS波浪計での津波高さと大川小学校での津波到達状況の分析結果

気仙沼広田湾沖 GPS波浪計		大川小学校に津波が到達するケース数(割合)
津波高さ	ケース数	
6m以上	16	15(93.8%)
5～6m	114	93(81.6%)
4～5m	333	203(61.0%)
3～4m	531	148(27.9%)
2～3m	779	90(11.6%)
1～2m	787	4(0.5%)

GPS波浪計で観測される津波の規模と大川小学校での浸水の可能性の関係として、気仙沼広田湾沖GPS波浪計で津波の高さが1～2mとなった場合でも僅かであるが津波到達の可能性があることが分かる。さらに4mを超えた場合には、大川小学校に津波が到達する可能性が急激に高まる。ただし、津波の高さや浸水範囲は、津波の発生状況、周辺の地形との関係、防御構造物の被災状況など様々な不確実性を伴う条件によって変化するものであり、それらを津波来襲までの僅かな時間で精度良く推定することは困難である。そこで、津波浸水予測マップ検索システムと同じように多様な津波発生条件を想定した津波浸水シミュレーションを実施し、沖合で観測される津波高さとそれぞれの場所への津波到達の可能性を

阿部郁男:地域安全学会論文集(2014)

昭和二十二年法律第二百二十五号

国家賠償法

第一条 国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。

○2 前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があつたときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。

第二条 道路、河川その他の公の営造物の設置又は管理に瑕疵があつたために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に任ずる。

○2 前項の場合において、他に損害の原因について責に任ずべき者があるときは、国又は公共団体は、これに対して求償権を有する。

第三条 前二条の規定によつて国又は公共団体が損害を賠償する責に任ずる場合において、公務員の選任若しくは監督又は公の営造物の設置若しくは管理に当る者と公務員の俸給、給与その他の費用又は公の営造物の設置若しくは管理の費用を負担する者とが異なるときは、費用を負担する者もまた、その損害を賠償する責に任ずる。

○2 前項の場合において、損害を賠償した者は、内部関係でその損害を賠償する責任ある者に対して求償権を有する。

第四条 国又は公共団体の損害賠償の責任については、前三条の規定によるの外、民法の規定による。

第五条 国又は公共団体の損害賠償の責任について民法以外の他の法律に別段の定があるときは、その定めるところによる。

第六条 この法律は、外国人が被害者である場合には、相互の保証があるときに限り、これを適用する。

附 則 抄

○1 この法律は、公布の日から、これを施行する。

○6 この法律施行前の行為に基づく損害については、なお従前の例による。

●平成29年3月29日第1回口頭弁論
裁判長求釈明＜釈明事項＞

1. 第一審原告・被告らに対する釈明

大川小に在学していた児童の保護者は、学校教育法17条1項に基づき、児童を小学校に就学させる義務を負っていた(この就学させる義務の履行の督促を受け、なお履行しない保護者は、10万円以下の罰金に処せられる。同法144条1項)上、石巻市教委によって、児童を就学させるべき小学校を大川小に指定されていた(すなわち、保護者に就学させるべき小学校を選択する余地はない)関係にあった(同法施行令5条2項)。

大川小に在学していた児童の在学関係が、上記のような特殊な在学関係であったことは、学校保健安全法29条1項の定める「危険等発生時対処要領の作成義務」および同条2項の定める「校長の、危険等発生時において職員が適切に対処するために必要な措置を講ずべき義務」の法的性質にいかなる影響を及ぼすか。

各当事者としての意見を取りまとめ、準備書面として提出されたい。

2. 第一審原告に対する釈明

甲A160号証として提出されている「Q&A学校災害対応ハンドブック」の「第4章 平常時のリスクマネジメント」の部分を、書面として提出されたい。(第一審原告は、上記第4章の部分を最終準備書面で援用しているが、甲A160号証として提出されているのは、「第5章 法規でみる学校災害対応」の部分のみである。)

3. 第一審被告石巻市に対する釈明

(1)学校教育法施行令5条2項に基づき、石巻市教委が、大川小に在学中の児童の保護者に対し、就学すべき小学校を指定した根拠となる石巻市教委の規則ないし規定を書証として提出されたい。

(2)石巻市教委が、学校保健安全法29条1項に基づき、石巻市内の市立小学校に対し、同項の定める危険等発生時対処要領の作成を指示した平成22年2月8日付けの教育長名の文書(甲A40の1の14頁、第一審被告石巻市準備書面(2)(平成26年10月15日付け)の3頁、乙1の106頁参照)を書証として提出されたい。

(3)上記(2)の作成指示後の石巻市教委の事務処理の経過を準備書面において説明されたい。具体的には、以下の通りである。

- ①各市立小に対し、上記危険等発生時対処要領の作成を確認したか。それはいつか。
- ②各市立小に対し、作成された上記危険等発生時対処要領の写しの交付を求めたか。それはいつか。
- ③各市立小が作成した上記危険等発生時対処要領の内容を確認したか。それはいつか。
- ④内容確認後、不備の是正を求めたことはあるか。いつ、どの学校に対して求めたか。
- ⑤各市立小の校長に対し、学校保健安全法29条2項に基づいて、校長がなすべき、「危険等発生時対処要領の職員に対する周知、訓練の実施その他の危険等発生時において職員が適切に対処するために必要な措置」について、指示をしたか。いつ、いかなる内容の指示をしたか。

(4)平成21年3月に石巻市が作成した防災ガイド・ハザードマップのうち、河北地区以外のもの(河北地区の者は乙4として提出済みである。)をすべて所掌として提出されたい。

以上

判 決 骨 子

第1 当裁判所の認容額

総額14億3617万4293円及びこれに対する本件地震の日である平成23年3月11日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金

第2 第1審被告石巻市の国家賠償法1条1項の責任

- 1 宮城県防災会議地震対策等専門部会作成の平成16年報告において、平成15年6月1日の基準日から30年以内に99%という高い確率で発生することが想定されていた地震（以下「本件想定地震」という。）は、①宮城県沖地震（単独）、②宮城県沖地震（連動）、③長町－利府線断層帯の地震の3つであり、上記②の地震において想定されたモーメント・マグニチュードは8.0であった。
- 2 これを受けて、宮城県下では、学校保健安全法29条1項の施行前から、来たるべき本件想定地震の発生に備えた準備が積み重ねられ、市教委は、遅くとも平成20年度から、「すべての学校において地域の実情に即した災害対応マニュアルの策定や見直しを行うとともに、関係機関及び地域住民との連携を密にし、災害時において迅速かつ適切な対応ができる体制の整備に取り組む」とする「石巻市教育ビジョン」に沿って事前防災を含む諸々の施策を進め、定例教頭会議等において、危機管理マニュアルの整備を繰り返し強調し、その参考例（災害対応マニュアル参考例）を各学校に提供した上、各学校における危機管理マニュアルの策定・改訂作業の取組の集大成ともいうべき文書（市教委が平成22年2月8日付けで石巻市立小中学校長宛てに発出した「学校における災害対策体制の整備について（依頼）」と題する依頼文書）により、平成22年度の教育計画の市教委に対する届出期限である平成22年4月30日をもっ

て危機管理マニュアルの作成・改訂作業の期限とし、同時点までに上記作業を終えることが義務付けられたというべきであり、柏葉校長が負った学校保健安全法29条1項が定める危機管理マニュアルの作成・改訂義務の内容は、大川小の実情に基づいて具体的に定まり、個々の在籍児童及びその保護者との関係で、柏葉校長を拘束する規範性を帯びることになった。また、石坂教頭及び遠藤教務主任も、それぞれの担当職務の範囲内において、大川小における危機管理マニュアルを作成すべき義務を有していたものであるから、柏葉校長と同様、平成22年4月30日の時点において、石坂教頭及び遠藤教務主任が負った同項が定める危機管理マニュアルの作成・改訂義務の内容は、大川小の実情に基づいて具体的に定まり、個々の在籍児童及びその保護者との関係で、石坂教頭及び遠藤教務主任を拘束する規範性を帯びることになった。

- 3 学校保健安全法26条ないし29条が明文で規定した柏葉校長、石坂教頭及び遠藤教務主任並びに市教委（以下「柏葉校長等」という。）の作為義務は、市教委がその行政処分によって指定した大川小の在籍児童の保護者に対する関係で規範的拘束力を有し、職務上の法的義務として履行されるべき作為義務の内容となると解するのが相当であるところ、市教委は、第1審被告石巻市が処理する教育に関する事務を管理・執行する者として、柏葉校長、石坂教頭及び遠藤教務主任は、大川小の運営に当たっていた第1審被告石巻市の公務員として、学校保健安全法26条ないし29条に基づき、本件地震が発生する前の平成22年4月30日の時点において、本件想定地震により発生する津波の危険から、大川小に在籍していた児童の生命・身体の安全を確保すべき義務を負っていたものであり、その安全確保義務は、同日時点において、個々の在籍児童及びその保護者に対する具体的な職務上の義務を構成するに至ったと解するのが相当である。
- 4 柏葉校長、石坂教頭及び遠藤教務主任が第1審被告石巻市における公教育を円滑に運営するための上記安全確保義務を遺漏なく履行するために必要とされ

る知識及び経験は、釜谷地区の地域住民が有していた平均的な知識及び経験よりも遙かに高いレベルのものでなければならぬところ、柏葉校長、石坂教頭及び遠藤教務主任は、第1審被告石巻市の公務員として、上記安全確保義務を履行するための知識と経験を収集、蓄積できる職務上の立場にあった（すなわち、職務上知り得た地震や津波に関係する知識や経験を、市教委や他の小中学校の教職員との間で相互に交換しつつ共有できる立場にあった。）といえるから、柏葉校長、石坂教頭及び遠藤教務主任の津波に対する予見可能性の有無は、そのような立場にあった者を前提として判断されなければならない。

- 5 宮城県防災会議地震対策等専門部会が作成した平成16年報告及び平成23年報告は、本件地震発生前に得られていた有力な科学的知見であることは確かであるが、上記各報告において行われた津波浸水域予測には、それ自体に相当の誤差があることを前提として利用する必要があった上、大川小という個別構造物が本件想定地震により発生する津波によって被災する可能性があるかどうかを検討するに際しては、上記津波浸水域予測を概略の想定結果と捉えた上で、大川小の実際の立地条件に照らしたより詳細な検討が必要であった。そして、大川小の立地条件（すなわち、大川小が、広大な水域面積を有する北上川の感潮区域と約200mの距離を隔てて隣り合っていたものであり、上記北上川の感潮区域と大川小の敷地とを隔てるものは、北上川の右岸堤防の存在のみであったこと）に、本件想定地震の地震動により上記堤防が天端沈下を起こし、そこから堤内地に北上川の河川水が流入して大川小を浸水させる危険があることを示唆する知見、谷地中付近よりも下流の北上川の右岸堤防が、堤防の両側から襲う津波の破壊力に堪えられずに破堤し、その場所から遡上した津波が堤内地に流入して大川小を浸水させる危険があることを示唆する知見を総合して詳細な検討を行えば、大川小が上記津波浸水域予測による津波浸水域に含まれていなかったとしても、大川小が本件想定地震により発生する津波の被害を受ける危険性はあったというべきであり、平成22年4月30日の時点において、

柏葉校長等がそれを予見することは十分に可能であった。

6 概略の想定結果である平成16年報告による地震被害想定調査結果を引き写したに過ぎない津波ハザードマップが示す予想浸水区域図は、予想浸水区域の外には本件想定地震により発生する津波が来襲する危険がないこと（予想浸水区域の外に避難すれば安全であること）を意味するものではないといえる。津波ハザードマップ上に大川小が本件想定地震により津波が発生した場合の避難場所として指定されていたことは、結論として、誤りであったと評価されるべきである。

7 第1審被告石巻市が平成20年6月に策定した新たな地域防災計画（以下「新防災計画」という。）は、「第2節 津波災害の予防」の項目の前文において、「市域沿岸では過去に多くの津波が観測されていて、宮城県沖地震の津波の被害予測でも沿岸部では人的に被害を及ぼすと想定されている。市は、地震により堤防などが決壊した場合などには消防団等を出動させるなど必要に応じて地域内外の協力・応援を得て対応する計画を立てる必要がある。」と述べ、新防災計画が想定地震とした宮城県沖地震（連動）が発生した場合、その地震動により河川の堤防が決壊して周辺の堤内地が浸水する事態も想定した上で防災計画を立案することが必要であると述べられていた。新防災計画は、想定した宮城県沖地震（連動）が発生した場合、津波により避難が必要となることが想定される地区（避難対象地区）として、「福地字大正」「針岡字昭和」「針岡字山下」の各区域を指定する一方、大川小が立地する「釜谷字山根」は避難対象地区として指定していなかった。「福地字大正」「針岡字昭和」「針岡字山下」の各区域が新防災計画によって避難対象地区に指定された理由は、平成16年報告において行った地震被害想定調査結果が概略の想定結果であったため、第1審被告石巻市においてこれを活用するに際してより詳細な検討を行った結果、新防災計画が想定地震とした宮城県沖地震（連動）が発生した場合、その地震動により北上川の右岸堤防が決壊して周辺の堤内地が浸水する事態も

想定されたことから、浸水被害を受ける危険があると判断したためと考えるほかはない。そうであれば、同じく北上川の右岸堤防沿いに位置する「釜谷字山根」を避難対象地区から除外する合理的理由はなかったといえる。

8 第1審被告石巻市の公務員である柏葉校長等の過失の前提として津波被災の予見可能性が問われている本件において、第1審被告石巻市自身の過誤による避難場所指定の事実及び避難対象地区未指定の事実を上記予見可能性を否定する事情として考慮することは相当ではない。けだし、災害発生時における避難誘導においては、児童生徒は教師の指示に従わなければならない、その意味で児童生徒の行動を拘束するものである以上、教師は、児童生徒の安全を確保するために、当該学校の設置者から提供される情報等についても、独自の立場からこれを批判的に検討することが要請される場合もあるのであって、津波ハザードマップ及び新防災計画は、いずれも児童生徒の安全に直接かかわるものであるから、独自の立場からその信頼性等について検討することが要請されていたというべきである。

9 市教委は、学校保健安全法29条1項に基づき、大川小に対し、在籍児童の安全の確保を図るため、大川小の実情に応じて、危険等発生時において大川小の教職員がとるべき措置の具体的内容及び手順を定めた危機管理マニュアルを作成すべきことを指導し、作成された危機管理マニュアルが大川小の立地する地域の実情や在籍児童の実態を踏まえた内容となっているかを確認し、内容に不備があるときにはその是正を指示・指導すべき義務があった。

10 にもかかわらず、柏葉校長は、平成22年4月30日までに、危機管理マニュアルを含む大川小の平成22年度教育計画を市教委に提出したが、危機管理マニュアル中の第三次避難に係る部分には、「第二次避難【近隣の空き地・公園等】」（この「第二次避難」とは、本判決でいう「第三次避難」のことを意味する。）と記載されているだけで、避難経路及び避難方法については何らの記載も存在しなかったから、上記義務を懈怠したものと認めるのが相当である。

また、市教委は、平成22年4月30日までに、危機管理マニュアルを含む大川小の平成22年度教育計画の送付を受けたから、同年5月1日以降、危機管理マニュアル中の第三次避難に係る部分に上記のような不備のあることを知ることができたにもかかわらず、危機管理マニュアルの内容を確認せず、大川小に対し、その不備を指摘して是正させる指導をしなかった。

- 11 危機管理マニュアル中の第三次避難に係る部分に、第三次避難場所として「バットの森」を定め、かつ避難経路及び避難方法について、三角地帯経由で徒歩で向かうと記載してあれば、本件地震の当日に、石坂教頭が河北総合支所による防災行政無線を認識した午後2時52分の直後に「バットの森」への第三次避難を開始することにより、午後3時30分までには十分標高20mを超える「バットの森」に到達することができ、本件津波による被災を回避できたものと認められる。

- 12 以上によれば、柏葉校長等は、大川小の危機管理マニュアル中の第三次避難に係る部分に、本件想定地震によって発生する津波による浸水から児童を安全に避難させるのに適した第三次避難場所を定め、かつ避難経路及び避難方法を記載するなどしてこれを改訂すべき義務を負っていたものであり、その義務は、平成22年4月30日の時点においては、個々の在籍児童及びその保護者に対する具体的な職務上の義務を構成するに至っていたところ、これを過失によって懈怠したものであるから、第1審被告石巻市は、国家賠償法1条1項の責任を免れない。

第3 第1審被告宮城県の国家賠償法3条1項の責任

柏葉校長等は、第1審被告石巻市の公務員であるが、第1審被告宮城県がその給与等の費用を負担していたから、第1審被告宮城県もまた、国家賠償法3条1項により、第1審原告らの損害を賠償する責任がある。

第4 第1審原告らの損害

1 各被災児童につき

それぞれの逸失利益と死亡慰謝料2000万円及び葬儀費用150万円

2 近親者固有慰謝料

各第1審原告につき、被災児童一名当たり500万円。ただし、遺体が発見されていない被災児童の保護者については、一人当たり別途100万円を加算する。

3 弁護士費用

弁護士費用を除いた残損害額の約8%相当の金額

第5 第1審被告らの抗弁（損害の填補）

第1審原告らは、独立行政法人日本スポーツ振興センターとの間で災害共済給付契約を締結していた第1審被告石巻市から、東日本大震災特別弔慰金（被災児童一人につき500万円）の支給を受けた（各第1審原告の受給金額は、被災児童の単独親権者は500万円、共同親権者はそれぞれ250万円となる。）から、上記受給額を、第1審原告らそれぞれの近親者固有慰謝料額から控除する。

第6 結論

第1審原告らの請求は、第1審被告らに対し、連帯して、国家賠償法1条1項及び3条1項に基づき、損害賠償として、総額14億3617万4293円及びこれに対する本件地震の日である平成23年3月11日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求める限度でいずれも理由がある。

以上

5 第1審原告らの損害額について

(1) 被災児童の損害について

ア 逸失利益

平成23年賃金センサス第1巻第1表男女計・学歴計・産業計・企業規模計による労働者の平均賃金470万9300円を基礎とし、被災児童が18歳に達する時期から67歳に達するまでの49年間について上記基礎収入に相当する得べかりし利益を失ったものと認める。そして、ライフニッツ方式に従い年5%の割合で上記得べかりし利益について被災児童の死亡時以降67歳に達するまでの間の中間利息を控除して死亡当時の各被災児童の逸失利益の現価を算定した。

イ 死亡慰謝料 被災児童一名当たり2000万円

ウ 葬儀費用 被災児童一名当たり150万円

(2) 第1審原告ら固有の損害について

近親者固有慰謝料として、各第1審原告につき、被災児童一名当たり500万円。ただし、遺体が発見されていない被災児童の保護者については、一人当たり別途100万円を加算する。

(3) 損害の填補

第1審原告らは、独立行政法人日本スポーツ振興センターとの間で災害共済給付契約を締結していた第1審被告石巻市から、東日本大震災特別弔慰金（被災児童一人につき500万円）の支給を受けた（各第1審原告の受給金額は、被災児童の単独親権者は500万円、共同親権者はそれぞれ250万円となる。）から、上記受給額を、第1審原告らそれぞれの近親者固有慰謝料額から控除する。

(4) 弁護士費用

弁護士費用を除いた残損害額の約8%相当の金額

以上